

Les dispositions du Traité de Maastricht : politique étrangère et sécurité commune de l'Union européenne (Note)

Éric Remacle

Volume 23, numéro 2, 1992

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703008ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703008ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Remacle, É. (1992). Les dispositions du Traité de Maastricht : politique étrangère et sécurité commune de l'Union européenne (Note). *Études internationales*, 23(2), 377–394. <https://doi.org/10.7202/703008ar>

NOTE

Les dispositions du traité de Maastricht : politique étrangère et sécurité commune de l'Union européenne

Éric REMACLE*

Jusqu'en 1992, les Traités instituant la Communauté économique européenne n'ont pas abordé directement l'instauration d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Depuis le Traité de Maastricht signé le 7 février 1992, un changement qualitatif important s'est opéré, y compris dans le domaine de la défense.

I - Les dispositions du Traité de Rome et de l'Acte unique

Seul le titre III, article 30, paragraphe 6 de l'Acte unique européen, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, y fait partiellement référence, exclusivement dans le cadre intergouvernemental de la Coopération politique européenne et en limitant la coordination possible aux aspects politiques et économiques de la sécurité :

6. a) Les Hautes Parties Contractantes estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de la sécurité européenne est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure. Elles sont disposées à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité.

* *Attaché de recherche au GRIP et assistant à l'ULB, Bruxelles.*
Revue Études internationales, volume XXIII, n° 2, juin 1992

b) Les Hautes Parties Contractantes sont résolues à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité. Elles oeuvrent à cet effet tant sur le plan national que, là où ce sera indiqué, dans le cadre des institutions et organes compétents.

c) Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines Hautes Parties Contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique.

L'application de l'Acte unique dans ce domaine a permis très concrètement à la Coopération politique de mettre en œuvre une coordination régulière des politiques extérieures, y compris dans certaines matières relevant de la sécurité telles que la CSCE, le processus de désarmement, la non-prolifération nucléaire, la gestion politique de la crise du Golfe en 1990 et de la crise yougoslave en 1991.

Dans le domaine particulier du marché de l'armement, l'article 223 du Traité de Rome a limité les possibilités de coordination voire de politique communautaire dans la mesure où cet article prévoit que «tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production et au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires» (article 223, paragraphe 1b). Bien que plusieurs experts et parlementaires aient considéré que cet article n'empêchait nullement une politique d'harmonisation dans ces domaines, puisqu'il n'interdit pas celle-ci et que la liste des matériels concernés par cette disposition n'a plus été revue depuis sa définition par le Conseil des ministres en date du 31 mars 1958 (décision n° 255/8), ce qui la rend complètement obsolète, l'article 223 reste l'expression de la volonté politique des États membres de protéger leurs secteurs respectifs de l'armement¹.

II - La nécessité d'un saut qualitatif après 1989

Plusieurs facteurs essentiels ont conduit les États membres, la Commission européenne et le Parlement européen à envisager un approfondissement de l'action de la Communauté dans les questions

1. Glyn FORD, *Document de travail sur le rôle de la Communauté dans le contrôle des exportations d'armes et de l'industrie des armements*, Parlement européen, Commission politique, Sous-commission «Sécurité et désarmement», PE 151.452, 3 septembre 1991; Bernard ADAM, Pierre DE VESTEL et Arié ZAKS, *Perspectives d'harmonisation des réglementations et politiques d'exportations d'armes au sein de la Communauté européenne*, étude réalisée à la demande de Madame Anne-Marie Lizin, Secrétaire d'État à l'Europe 1992, GRIP, Bruxelles, 5 juin 1991.

de politique étrangère et de sécurité. En premier lieu, la perspective du marché unique pour 1993 nécessite une harmonisation inéluctable des politiques de contrôle des exportations d'armes et de produits et technologies à emploi dual (civil et militaire). D'autre part, l'accélération des négociations relatives à l'Union économique et monétaire et la convocation d'une Conférence intergouvernementale (CIG) à son sujet rendaient indispensable l'instauration parallèle d'une Union politique. Le mécanisme de la coopération politique avait montré les limites inhérentes à son caractère purement intergouvernemental. Les bouleversements politiques consécutifs à l'écroulement des régimes communistes en Europe centrale et orientale rendirent d'autant plus urgente la constitution d'un pôle de puissance politique à l'Ouest du continent dès lors que celui-ci transcendait ses divisions et que s'écroulaient une à une toutes les structures qui avaient cimenté jusqu'alors le bloc communiste. Tant l'Europe de l'Est que les pays du Sud appelaient eux-mêmes de leurs vœux une Communauté européenne plus homogène disposant d'une politique étrangère commune. Ces constats ont guidé la proposition Kohl-Mitterrand du 19 avril 1990 d'ouvrir – parallèlement à la CIG sur l'Union économique et monétaire – une autre CIG sur l'Union politique dont l'un des objectifs serait l'institution d'une PESG, objectif qui reflétait les préoccupations du mémorandum du gouvernement belge du 20 mars 1990 sur ce point. Ce sont ces deux CIG ouvertes par le Conseil européen de Rome les 14 et 15 décembre 1990 qui aboutirent à la conclusion du Traité de Maastricht.

Le Traité de Maastricht peut être analysé en fonction de six éléments : la place et l'acception de la PESG dans le Traité de Maastricht ; le développement du concept d'action commune ; le cadre institutionnel ; les modalités de vote ; les questions de défense et le lien entre la PESG et l'UEO ; la révision du Traité.

III – La place et l'acception de la PESG dans le Traité de Maastricht

La structure du Traité ne répond pas au souhait de structure communautaire unique regroupant la PESG et les autres politiques extérieures de la Communauté, souhait que rencontrait la proposition de la Commission du 27 février 1991 non retenue par la Conférence intergouvernementale. En effet, la PESG relève du titre V du Traité alors que les autres politiques extérieures sont dispersées dans le titre II, celui qui institue la « Communauté européenne » comme l'un des trois piliers de l'Union (la PESG et la coopération intérieure et judiciaire constituant les deux autres piliers). Or les dispositions du titre II sont communautaires, contrairement à celles du titre V.

Le premier article des dispositions communes du Traité confère toutefois aux structures communautaires un rôle plus central indicatif de la possibilité d'évolutions futures dans le sens d'une plus grande communautarisation: «L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité» (titre I, article A, alinéa 2).

En tout état de cause, le souhait d'une intégration de la coopération politique «dans le Traité» est totalement rencontré par le titre V du Traité et par l'existence des dispositions communes du titre I qui confèrent une unicité au Traité, ce qui constitue une avancée qualitative par rapport au titre III de l'Acte unique. En outre, la coopération politique est désormais systématisée: l'article J. 1, paragraphe 3 évoque l'instauration d'une «coopération systématique entre les États membres pour la conduite de leur politique» et l'article J. 2 relatif à cette coopération énonce que «les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que leur influence combinée s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions».

Par conséquent, s'il n'y a pas communautarisation au sens strict du terme, la convergence qui existera demain entre le pilier «Communauté» et le pilier «PESC» sera plus grande qu'auparavant entre la CEE et la CPE. Cette convergence se traduit également dans les dispositions communes (titre I) par l'article C du Traité: «L'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire. L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques».

Pour ce qui concerne l'extension du champ de la PESC, celle-ci couvre comme le précise l'article J. 1, paragraphe 1, du Traité, «tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité». Le paragraphe 2 du même article énumère une vaste liste d'objectifs de la PESC traduisant l'ambition de celle-ci:

- La sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union;
- Le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes;
- Le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris;

- La promotion de la coopération internationale ;
- Le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette approche extensive est encore renforcée par la référence explicite à la défense dans le titre I, article B qui définit, parmi les cinq objectifs de l'Union européenne, celui « d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Cette formulation de compromis, proposée par le gouvernement belge, entre les partisans d'une défense commune (en particulier la France) et ceux qui souhaitaient limiter la compétence de l'Union à la politique commune de défense (notamment le Royaume-Uni), ne tranche certes pas définitivement cette question. Mais elle dépasse assurément les seuls aspects politiques et économiques de la sécurité, et introduit pour la première fois la défense dans un document officiel communautaire, et ce dans les dispositions communes du Traité, ce qui en renforce la portée.

L'acceptation par l'ensemble des Alliés, lors du Sommet atlantique de Rome des 7 et 8 novembre 1991, d'une identité européenne en matière de défense articulée avec la PESC apparaît comme un acquis important quant à l'extension future de l'action de l'Union dans tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité. Cette perspective ouverte par le Traité a été rendue possible non seulement par les débats au sein de l'Alliance, mais aussi par le document italo-britannique du 4 octobre 1991², et surtout par les initiatives conjointes franco-allemandes de février et octobre 1991, et la rencontre Genscher-Dumas-Ordóñez du 11 octobre 1991³.

Ces évolutions changèrent la nature du débat sur l'extension du champ de la PESC. En 1990, celui-ci ne comprenait en effet pas la défense⁴, l'intégration du concept même de sécurité apparaissant à l'époque comme tellement audacieuse qu'elle nécessitait une distinction entre politique étrangère et politique de sécurité. Suite aux évolutions de 1991, le Traité de Maastricht n'établit plus de distinction entre ces deux politiques, mais bien entre PESC et défense, ce qui traduit bien un élargissement du champ de la PESC. Le fait même que l'article J.4 soit tout entier consacré à la défense et notamment à la manière dont l'Union et l'UEO articuleront leurs rôles respectifs dans ce domaine confirme qu'il s'agit d'une avancée importante dans les textes.

2. *Declaration on European Security and Defence*, 4 octobre 1991.

3. Documents reproduits dans EUROPE/Documents no 1690bis, 1737 et 1738, Agence Europe, Bruxelles, 1991.

4. Voir à ce sujet Éric REMACLE, *Les négociations sur la politique étrangère et de sécurité commune de la Communauté européenne*, dossier « Notes et documents » no 156, GRIP, Bruxelles, avril 1991.

IV – Le développement du concept d'action commune

L'une des innovations du Traité consiste en la concrétisation du concept d'action commune, qui remonte déjà à la Déclaration de Copenhague de 1973 sur l'identité européenne. L'article J.1, paragraphe 3 distingue ainsi :

- Les domaines où la coopération systématique se traduit par des positions communes et une simple convergence des actions ;
- Et ceux où les États ont des intérêts importants en commun qui nécessitent une action commune.

Le Traité met ainsi en relief l'existence d'intérêts essentiels communs aux États membres de l'Union, intérêts nécessitant davantage qu'une simple position commune et coopération politique, mais bien une action commune.

Le Conseil européen de Maastricht a d'ores et déjà énuméré quatre domaines d'intérêt commun nécessitant une action commune : – le processus de la CSCE ; – la politique du désarmement et du contrôle des armements en Europe, y compris les mesures de confiance ; – les questions liées à la non-prolifération nucléaire ; – les aspects économiques de la sécurité, notamment le contrôle du transfert de technologie militaire vers des pays tiers et le contrôle des exportations d'armes.

Le Conseil européen a en outre invité les ministres des Affaires étrangères à définir les éléments de base de la politique de l'Union dans ces domaines d'ici à la date d'entrée en vigueur du Traité.

Ces domaines sont en réalité ceux qu'avait déjà décidés le Conseil européen de Rome de décembre 1990 (« liste d'Asolo »). Des listes plus complètes présentées en cours de négociation par la présidence luxembourgeoise, la Commission et les ministres Dumas et Genscher n'ont finalement pas été retenues. Des questions telles que le maintien de la paix, la production et la recherche dans le domaine des armements, les relations transatlantiques ou les relations avec l'ex-URSS ne sont donc, pour l'instant, pas encore intégrées dans les domaines d'intérêt commun, ce que l'on peut regretter. Le Conseil européen a toutefois souhaité que le Conseil prépare un rapport pour le Conseil européen de Lisbonne (juin 1992) sur les perspectives d'évolution de la PESC « en vue d'identifier les domaines se prêtant à une action commune à l'égard de certains pays ou groupes de pays ». Le concept d'action commune pourrait donc très rapidement s'étendre à des domaines plus vastes, tels que les relations avec la Communauté des États indépendants, les relations transatlantiques ou les relations euro-méditerranéennes. En outre, les quatre domaines d'action commune définis à Maastricht devraient à notre avis faire l'objet d'interprétations larges ; rien n'interdit d'inclure par exemple dans les « aspects économiques de

la sécurité» tout ce qui relève de la production d'armements ou dans les «questions liées à la non-prolifération nucléaire» la problématique de l'arrêt des essais nucléaires en liaison avec l'avenir du Traité de non-prolifération nucléaire.

Il serait toutefois important de veiller à ce qu'une telle extension ne fasse pas glisser insidieusement certaines questions du champ communautaire vers le champ de la PESC. Les domaines de la non-prolifération nucléaire et des aspects économiques de la sécurité sont actuellement ceux où ce risque de glissement est le plus réel. En effet, le marché unique impose dans ces matières une modification des mesures de contrôle des exportations pour les produits et technologies à usage dual (civil et militaire), une réglementation commune apparaissant comme la meilleure solution⁵. Il s'agit donc dans ce cas d'une compétence typiquement communautaire, mais dont la frontière avec la PESC n'est pas strictement définie. Certains États membres pourraient être tentés de l'aborder au titre de la PESC plutôt qu'à celui de la Communauté, ce qui réduirait le rôle de la Commission et du Parlement européen, annihilerait celui de la Cour de justice et rendrait très aléatoire la possibilité d'un vote à la majorité qualifiée. Si l'on y ajoute le fait que, contrairement aux souhaits du Parlement européen et de la Commission, l'article 223 du Traité CEE n'a pas été abrogé et la perspective de la création d'une agence européenne des armements dans le cadre de l'UEO et non de l'Union *stricto sensu*⁶, le constat s'impose d'une volonté politique de la part des États membres de rester dans ce domaine dans un cadre intergouvernemental strict leur permettant de protéger ce secteur.

Il faut également souligner la trop faible différence entre la procédure relative aux actions communes (article J.3) et la coopération politique (article J.2), en particulier les limites à l'emploi du vote à la majorité qualifiée qui réduisent la portée du concept d'action commune (voir ci-dessous point 5). Mais on se réjouira de ce pas qui, sans constituer une brèche en direction d'une communautarisation de la politique étrangère, met en mouvement un mécanisme plus intégré et plus dynamique que la CPE. En particulier, s'il est vrai que l'unanimité est nécessaire pour que le Conseil européen et le Conseil décident des domaines faisant l'objet d'une action commune, il est également clair qu'une fois enclenchée, l'action commune ne peut être modifiée que par une autre décision unanime : c'est ce que pose l'article J.3, paragraphe 3 :

5. Bernard ADAM *et al.*, *op. cit.*

6. Étudiée par l'UEO suite au Conseil européen de Maastricht ; voir *Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale ainsi que membres de l'Union européenne, sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique*, paragraphe 5, alinéa 2.

«s'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une action commune, le Conseil révisé les principes et les objectifs de cette action et adopte les décisions nécessaires. Aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, l'action commune est maintenue».

Enfin, les dispositions relatives aux actions communes peuvent être considérées comme relativement plus contraignantes pour les États que celles prévues dans le cadre de la coopération. En effet, l'article J.2, paragraphe 2, alinéa 2 prévoit uniquement que, pour ce qui concerne les positions communes définies au titre de la coopération, «les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes» alors que «les actions communes engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action» (article J.3, paragraphe 4) et «toute prise de position ou toute action nationale envisagée en application d'une action commune fait l'objet d'une information dans des délais permettant, si nécessaire, une concertation préalable au sein du Conseil. L'obligation d'information préalable ne s'applique pas aux mesures qui constituent une simple transposition sur le plan national des décisions du Conseil» (article J.3, paragraphe 5). Ce mécanisme d'information permettra particulièrement à la Commission européenne de veiller au respect des décisions prises dans le cadre des actions communes.

V - Le cadre institutionnel

Le titre I, article C du Traité assure l'existence d'un cadre institutionnel unique pour l'ensemble de l'Union et de ses trois «piliers» (Communauté, PESC, coopération intérieure et judiciaire). Mais ceci doit être relativisé à la lecture du titre I, article E selon lequel «le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice exercent leurs attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés et, d'autre part, par les autres dispositions du présent Traité». Cette disposition équivaut à considérer que ces quatre institutions, bien que constitutives du cadre institutionnel unique énoncé au titre I, article c, ont des attributions différentes selon qu'elles agissent dans le cadre de la Communauté ou des deux autres «piliers» du Traité. Les dispositions finales (titre VII, article L) en précisent d'ailleurs la portée pour ce qui concerne la compétence de la Cour de justice, qui ne s'applique en aucun cas à la PESC.

On ne peut toutefois ignorer que la volonté d'un cadre institutionnel unique est traduite par le transfert au Conseil des compétences de la coopération politique et par l'implication de la Commission et du

Parlement dans les dispositions relatives à la PESG. Quant au rôle des institutions, il est défini comme suit.

Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la PESG (article J.8, paragraphe 1).

Le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la PESG, sur la base des orientations arrêtées par le Conseil européen. Il veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

La Commission n'est en revanche pas citée comme «gardienne» de ce titre du Traité. Elle est toutefois «pleinement associée aux travaux dans le domaine de la PESG» (article J.9) et possède un droit d'initiative non exclusif: «chaque État membre ou la Commission peut saisir le Conseil de toute question relevant de la PESG et soumettre des propositions au Conseil» (article J.8, paragraphe 3). En outre, la Commission est autorisée au même titre que les États membres et la présidence, à demander une réunion extraordinaire du Conseil en cas d'urgence: dans les cas exigeant une décision rapide, la présidence convoque, soit d'office, soit à la demande de la Commission ou d'un État membre, dans un délai de quarante-huit heures ou, en cas de nécessité absolue, dans un délai plus bref, une réunion extraordinaire du Conseil» (article J.8, paragraphe 4). Ce droit d'initiative nous semble le principal acquis pour la Commission: il lui permet de mettre en œuvre sa pleine capacité d'initiative dont on peut espérer un effet d'entraînement qui légitimera à terme un rôle plus important pour la Commission. On peut regretter par ailleurs que la Commission ne soit pas à égalité avec la présidence pour ce qui concerne la représentation de l'Union: «La présidence représente l'Union pour les matières relevant de la PESG. La présidence a la responsabilité de la mise en œuvre des actions communes; à ce titre elle exprime en principe la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales» (article J.5, paragraphes 1 et 2). La Commission est toutefois «pleinement associée à ces tâches» (article J.5, paragraphe 3). Il est clair que cette prééminence de la présidence dans la représentation de l'Union au titre de la PESG entre en contradiction avec le fait que la représentation de la Communauté est, elle, assurée par la Commission, ce qui ne manquera pas d'entraîner une confusion auprès des partenaires étrangers de l'Europe.

En matière de représentation extérieure, plusieurs dispositions du titre V visent à une convergence maximale des actions et positions des États membres:

- Dans les domaines relevant de la coopération, «les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes. Au sein des organisations

internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions communes» (article J.2, paragraphe 3).

- Quant aux actions communes, elles «engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action» (article J.3, paragraphe 4).
- En outre, sans préjudice de ces deux dispositions, les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales dans lesquelles tous les États membres ne le sont pas «tiennent ces derniers informés sur toute question présentant un intérêt commun. Les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres États membres pleinement informés. Les États membres qui sont membres permanents du Conseil de sécurité veilleront, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et l'intérêt de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies» (article J.5, paragraphe 4). Le dernier alinéa relatif au Conseil de sécurité instaure une nouvelle pratique, entrée dans les faits en 1991, qui complète la coopération qui était antérieurement mise en œuvre à la seule Assemblée générale des Nations Unies. Le fait que cette pratique soit inscrite dans le Traité lui donne une portée nouvelle et souligne l'importance accordée par l'Union au rôle du Conseil de sécurité.

Le rôle du Parlement européen est fixé par l'article J.7: «La présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC». Cette compétence de consultation, information, interpellation, recommandation et débat ne rejoint pas les espoirs minimaux du Parlement européen en la matière, qui souhaitait approuver les intérêts communs essentiels définis par le Conseil européen, être associé à la formulation de la PESC, en contrôler l'application et disposer d'un droit de veto sur l'emploi de la force. Seule la capacité de contrôle lui sera partiellement reconnue avec les dispositions actuelles. Celle-ci dépendra très largement du niveau d'information dont il bénéficiera.

Par ailleurs, on ne peut que regretter que les articles 228 et 228A du titre II du Traité, pourtant d'essence communautaire, permettent au Conseil de rompre unilatéralement les accords internationaux, pour lesquels l'avis conforme du Parlement est nécessaire, et d'adopter des mesures de sanction en application de la PESG sans passer par l'accord du Parlement. On trouve là la concrétisation du risque d'importation de dispositifs intergouvernementaux dans le cadre communautaire à cause de la PESG, ce qui renforce notre conviction de la nécessité d'un regroupement de toutes les politiques extérieures dans le cadre communautaire.

Les structures de préparation et de mise en œuvre des décisions de l'Union se révéleront elles aussi essentielles. C'est pourquoi il est institué un comité politique composé des directeurs politiques, qui «suit la situation internationale dans les domaines relevant de la PESG et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative» (article J.8, paragraphe 5). L'articulation de ce comité politique avec le COREPER, le Conseil et le Secrétariat général doit encore être définie puisque son action est menée «sans préjudice de l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne» (*ibid.*)⁷. De même, le comité politique «surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission» (*ibid.*). D'autre part, la suppression des dispositions de l'Acte unique relatives à la coopération politique (titre VII, article P, paragraphe 2 du Traité de Maastricht) transfère au Conseil toutes les compétences de celles-ci, ce qui aboutira lors de l'entrée en vigueur du Traité à la fusion de l'actuel secrétariat de la CPE dans le secrétariat général du Conseil, sous une forme encore à déterminer. Il est évident que c'est l'articulation entre les différentes institutions de préparation et de suivi quotidien de la PESG qui déterminera en grande partie la concrétisation de ce souhait. Une déclaration annexée au Traité en reporte l'examen à plus tard : «La Conférence convient que l'articulation des travaux entre le Comité politique et le Comité des représentants permanents sera examinée ultérieurement, de même que les modalités pratiques de la fusion du Secrétariat de la coopération politique avec le Secrétariat général du Conseil et de la collaboration entre ce dernier et la Commission»⁸.

7. L'article 151 du Traité instituant la Communauté européenne est désormais le suivant :

- «1. Un comité composé des représentants permanents des États membres a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci.
2. Le Conseil est assisté d'un secrétariat général, placé sous la direction d'un secrétaire général. Le secrétaire général est nommé par le Conseil statuant à l'unanimité. Le Conseil décide de l'organisation du secrétariat général.
3. Le Conseil arrête son règlement intérieur».

8. Déclaration relative aux modalités pratiques dans le domaine de la PESG.

VI – Les modalités de vote

Le processus de décision pour la PESC s'appuie pour l'essentiel sur le vote à l'unanimité. En effet, le Conseil européen, qui définit les principes et les orientations générales de la PESC, ne connaît que ce mode décisionnel. Quant au Conseil, la règle générale prévue par l'article J.8, paragraphe 2, alinéa 2 est qu'il «*statue à l'unanimité*». De ce point de vue, la proposition de la Commission du 27 février 1991 du vote à la majorité qualifiée pour les questions de politique étrangère et du vote à l'unanimité pour les questions de sécurité n'a pas été retenue. Celui-ci n'est possible que dans le cadre des actions communes dont la procédure est fixée par l'article J.3 :

- 1) le Conseil décide, sur la base d'orientations générales du Conseil européen, qu'une question fera l'objet d'une action commune. Lorsque le Conseil arrête le principe d'une action commune, il en fixe la portée précise, les objectifs généraux et particuliers que s'assigne l'Union dans la poursuite de cette action, ainsi que les moyens, procédures, conditions et si nécessaire, la durée applicables à sa mise en œuvre ;
- 2) lors de l'adoption de l'action commune et à tout stade de son déroulement, le Conseil définit les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée.

L'utilisation du vote à la majorité qualifiée ne sera donc possible qu'après décision par le Conseil, à l'unanimité et au cas par cas, quant aux questions pour lesquelles ce vote est possible. Il s'agira d'un vote à la majorité qualifiée selon l'article 148, paragraphe 2 du Traité CEE, c'est-à-dire recueillant au moins 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres (article J.3, 2), alinéa 2). Il ne pourra s'appliquer «aux questions qui ont des implications dans le domaine de la défense» régies par l'article J.4 (article J.4, paragraphe 3).

Ces dispositions limitent l'impact des actions communes mais laissent toutefois la voie ouverte pour une utilisation de cette modalité de vote. Une déclaration annexée au Traité précise l'esprit dans lequel les articles pertinents du Traité doivent être appliqués : «La Conférence convient que, pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les États membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision»⁹. Il faut espérer que cette déclaration se traduise le plus souvent dans la pratique, notamment lorsqu'il s'agira de déterminer les questions pour lesquelles un vote à la majorité qualifiée est souhaité.

9. Déclaration relative aux votes dans le domaine de la PESC.

VII – Les questions de défense et le lien avec l'UEO

Selon l'article J.4, paragraphe 2, «l'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires».

L'UEO est donc définie comme partie intégrante du développement de l'Union européenne. Ce statut déjà affirmé dans de précédents documents de l'UEO¹⁰ est renforcé par son inscription dans le Traité¹¹. On peut y voir un progrès très significatif sur la voie d'une défense intégrée dans l'Union européenne, mais il y a lieu d'autre part de craindre que l'intégration de l'UEO dans le développement de l'Union européenne ne favorise systématiquement les procédures intergouvernementales au détriment des procédures communautaires.

Le lien entre UEO, Union européenne et Alliance atlantique est articulé sur la base d'une double relation asymétrique : en faveur de l'Union européenne pour les questions politiques ; en faveur de l'Alliance au point de vue opérationnel. Cette double asymétrie reflète l'esprit du document italo-britannique du 4 octobre 1991 selon lequel «l'UEO tiendra compte dans ses activités des décisions du Conseil européen dans le contexte de la PESC, et des positions adoptées dans le contexte de l'Alliance, en conservant à l'esprit la nature différente de ses relations avec chaque institution»¹². Le choix des termes «décisions» pour ce qui concerne la PESC et «positions» pour ce qui concerne l'Alliance, termes repris par la déclaration annexée des États membres de l'UEO¹³, vise à concrétiser cette nature différente, également affirmée par le Sommet atlantique de Rome des 7 et 8 novembre 1991¹⁴. Par conséquent, comme le confirment tant la Déclaration de Rome du Sommet atlantique¹⁵ que la déclaration des États membres de l'UEO, cette organisation «sera développée en tant que composante de défense

10. En particulier la Déclaration de Rome de 1984 sur la revitalisation de cette organisation et la Plate-forme de La Haye sur les intérêts essentiels en matière de sécurité adoptée le 27 septembre 1987.

11. Les termes employés renforcent ceux que contient le Traité de Bruxelles modifié instituant l'UEO, dont le préambule et l'article VIII, paragraphe 1, évoquent déjà l'unité et l'intégration progressive de l'Europe parmi les buts de l'organisation.

12. *Declaration on European Security and Defence*, 4 octobre 1991, paragraphe 10.

13. *Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale ainsi que membres de l'Union européenne, sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique*, paragraphes 3 et 4.

14. *Déclaration de Rome sur la Paix et la Coopération publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Rome les 7 et 8 novembre 1991*, OTAN, communiqué de presse S-1(91)86, Bruxelles, 8 novembre 1991, paragraphe 7.

15. *Ibid.*

de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique»¹⁶.

Cette approche, qui a permis de concilier les intérêts des différentes organisations et les points de vue de chaque État membre, sans trancher *hic et nunc* la division exacte du travail en matière d'identité européenne de sécurité et de défense, ne subordonne donc pas l'UEO à l'Union européenne mais la lie organiquement à celle-ci en lui accordant une forme de primauté en matière politique. La déclaration des États membres de l'UEO est explicite à cet égard : «L'objectif est d'édifier par étapes l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne. À cette fin, l'UEO est prête à élaborer et à mettre en œuvre, sur demande de l'Union européenne, les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense»¹⁷.

L'article J.4, paragraphe 2 du Traité crée à cette fin une forme d'interaction entre l'UEO et le Conseil puisque l'UEO ne se contentera pas de mettre en œuvre les décisions et actions concernées, mais participera à leur élaboration, tandis que le Conseil de l'Union prendra non seulement des décisions mais adoptera les modalités pratiques nécessaires en accord avec les institutions de l'UEO. Il devrait en ressortir une interrelation assez étroite renforcée par le transfert du siège du Conseil et du Secrétariat général de l'UEO à Bruxelles¹⁸ et par diverses mesures annoncées par l'UEO¹⁹ :

- de manière appropriée, synchronisation des dates et lieux de réunion ainsi qu'harmonisation des méthodes de travail ;
- établissement d'une étroite coopération entre le Conseil et le Secrétariat général de l'UEO, d'une part, et le Conseil de l'Union et le Secrétariat général du Conseil, d'autre part ;
- examen de l'harmonisation de la succession et de la durée des présidences respectives²⁰ ;
- mise au point de modalités appropriées afin de garantir que la Commission des Communautés européennes soit régulièrement informée et, le cas échéant, consultée sur les activités de l'UEO, conformément au rôle de la Commission dans la PESC, telle que définie dans le Traité sur l'Union européenne ;

16. *Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale ainsi que membres de l'Union européenne, sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique*, paragraphe 2, alinéa 1.

17. *Ibid.*, paragraphe 3, alinéa 1.

18. *Idem*, *Ibid.*, paragraphe 6.

19. *Ibid.*, paragraphe 3, alinéa 2.

20. Cette harmonisation se réalisera probablement par le passage de l'UEO d'une présidence annuelle à une présidence semestrielle, un système de prolongement de la durée de la présidence précédente pendant trois mois et d'anticipation de la présidence suivante pendant trois mois permettant de ne pas rompre cette harmonisation lorsque l'Union est présidée par un État non membre de l'UEO.

- encouragement d'une coopération plus étroite entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO et le Parlement européen.

Les paragraphes 4 et 5 de l'article J.4 précisent les domaines que ne peut affecter la PESD et ses implications en matière de défense :

- Elle « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres » (disposition importante eu égard par exemple à la neutralité irlandaise, au statut particulier des puissances nucléaires ou aux contraintes constitutionnelles de l'Allemagne);
- « Elle respecte les obligations découlant pour certains États membres du Traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre » (cette disposition est, elle aussi, une innovation puisqu'elle introduit pour la première fois la référence à l'Alliance dans les traités et lie la politique de l'Union à celle de l'Alliance);
- « Elle ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave » (cette disposition confère donc un quasi-droit de regard de l'Union sur les coopérations militaires extérieures).

Ces différentes dispositions aboutissent *de facto* à une plus grande imbrication, complémentarité et transparence entre l'Union, l'UEO et l'Alliance. Elle offre à l'Union un cadre de référence lui permettant de développer une identité de sécurité et de défense, mais elle ne pourra le faire que moyennant la coopération avec l'UEO et l'Alliance, impliquant probablement un partage des tâches et des missions qu'il conviendra de préciser par la suite, dans la mesure où actuellement il n'existe pas encore de forces armées proprement européennes²¹. Cette coopération sera facilitée par deux autres décisions de l'UEO. La première est celle selon laquelle « la représentation au Conseil de l'UEO doit être telle qu'il puisse exercer ses fonctions en permanence, conformément à l'article VIII du Traité de Bruxelles modifié. Les États membres pourront faire appel à une formule dite de « double chapeau », à mettre au point, constituée de leurs représentants auprès de l'Alliance et auprès de l'Union européenne »²². En d'autres termes, ce sont dans bien des cas les mêmes personnes qui se retrouveront autour de la table pour la prise de décisions, leur préparation, leur mise en œuvre et leur suivi. La composition du comité politique de l'Union et celle du Groupe de Travail spécial de l'UEO se recouperont également très largement.

21. L'Italie et le Royaume-Uni ont proposé la création d'une force de réaction rapide de l'UEO tandis que l'Allemagne et la France ont décidé de développer leur actuelle brigade commune en un corps d'armée ouvert à d'autres pays européens qui souhaiteraient y participer.

22. *Ibid.*, paragraphe 7.

D'autre part, une seconde déclaration annexe des États membres de l'UEO relative à la composition de celle-ci propose ce qui suit: «Les États qui sont membres de l'Union européenne sont invités à adhérer à l'UEO dans les conditions à convenir conformément à l'article XI du Traité de Bruxelles modifié, ou à devenir observateurs s'ils le souhaitent. Dans le même temps, les autres États membres de l'OTAN sont invités à devenir membres associés de l'UEO d'une manière qui leur donne la possibilité de participer pleinement aux activités de l'UEO»²³. Cette invitation, motivée par la menace du gouvernement grec de ne pas ratifier le Traité si son adhésion à l'UEO n'était pas négociée parallèlement, a plusieurs conséquences.

Premièrement, elle affirme une primauté de droit des membres de l'Union européenne sur ceux de l'Alliance atlantique, même si elle l'équilibre par une égalité de fait. Ainsi sont posés trois problèmes nouveaux:

- Celui, politico-administratif, de la manière de différencier les statuts des États participants;
- Celui, juridique, du statut de membre associé à un Traité d'alliance (contournable dans la mesure où les pays concernés se retrouvent dans l'Alliance atlantique);
- Celui, politico-juridique, des statuts différents accordés à la Grèce et à la Turquie; d'une part, un délicat équilibre politique est ainsi mis en question, et d'autre part, dans le cas théorique d'une agression de la Turquie contre la Grèce, les États membres de l'UEO seraient engagés automatiquement par l'article V du Traité de Bruxelles modifié à prêter assistance à la Grèce (alors qu'au sein de l'OTAN, cette assistance n'est jamais automatique).

D'autre part, l'invitation de tous les États membres de l'Union européenne y compris les non membres de l'Alliance, à l'adhésion à l'UEO rompt avec la doctrine antérieure de l'UEO, baptisée «doctrine Cahen» du nom de l'ancien secrétaire général de l'organisation, selon laquelle seuls des États membres à la fois de la CEE et de l'OTAN pouvaient entrer à l'UEO. Cette définition nouvelle de l'appartenance à l'UEO pose un problème juridique dans la mesure où l'article IV du Traité de Bruxelles modifié créant l'UEO définit une coopération étroite entre l'UEO et l'OTAN. Un tel problème ne devrait pas se poser dans l'immédiat dans la mesure où seule l'Irlande, non candidate à l'adhésion, est concernée, mais il pourrait émerger au cas où une candidate à l'adhésion à l'Union telle la Suède poserait également sa candidature à l'UEO.

23. *Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale*, alinéa 2.

En troisième lieu, l'élargissement de l'UEO ainsi conçu permettra de retrouver au sein de l'UEO les mêmes États qui siègent actuellement au sein du Groupe européen indépendant de programmes (GEIP)²⁴ et de l'Eurogroupe²⁵. Cette convergence pourrait rationaliser l'organisation du pilier européen de l'Alliance, la création de l'agence européenne des armements au sein de l'UEO pouvant même signifier la disparition du GEIP.

Enfin, le fait que des pays non membres de l'Union européenne (la Norvège et la Turquie, subsidiairement l'Islande) soient associés à l'UEO pourrait affaiblir l'argumentation de ceux qui prônent une absorption complète à terme de l'UEO dans l'Union européenne, comme les gouvernements italien et belge l'ont suggéré en 1990, et de ceux qui souhaitent en tout cas un lien très étroit entre l'Union et l'UEO, tels que les gouvernements allemand et français dans leur initiative conjointe du 16 octobre 1991²⁶. Ce risque peut toutefois être relativisé en cas d'adhésion prochaine de la Norvège à l'Union, ce qui réduirait le problème à la gestion de la singularité turque, peut-être par des accords de coopération politico-militaires spécifiques tant que la demande d'adhésion de ce pays à l'Union européenne ne peut être acceptée.

VIII – La révision du Traité

Les dispositions finales du Traité fixent le processus permettant sa révision :

- «1. Le gouvernement de tout État membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union.

Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant, la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. (...) Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

24. Regroupement des pays européens de l'Alliance atlantique chargé en particulier de l'harmonisation de leur politique d'acquisition d'armements.

25. Regroupement des États européens de l'Alliance, sauf la France, destiné à exprimer avant les réunions semestrielles du Comité des Plans de Défense de l'OTAN les positions spécifiques des Européens – y compris en matière nucléaire – et à organiser certaines coopérations opérationnelles au sein de l'OTAN.

26. *Union politique : initiative franco-allemande sur la politique étrangère, de sécurité et de défense*, 16 octobre 1991.

2. Une conférence des représentants des gouvernements des États membres sera convoquée en 1996 pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent Traité pour lesquels une révision est prévue» (titre VII, article N).

La conférence intergouvernementale de 1996 ne réexaminera donc que les dispositions du Traité pour lesquelles une révision est prévue. En ce qui concerne la PESC, cette question est abordée dans deux articles :

- l'article J.4, paragraphe 6 énonce que : «en vue de promouvoir l'objectif du présent Traité et compte tenu de l'échéance de 1998 dans le cadre de l'article XII du Traité de Bruxelles²⁷, le présent article peut être révisé, comme prévu à l'article N paragraphe 2, sur la base d'un rapport que le Conseil soumettra en 1996 au Conseil européen, et qui comprend une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise jusque-là» ;
- l'article J.10 ajoute que «lors d'une révision éventuelle des dispositions relatives à la sécurité conformément à l'article J.4, la conférence qui est convoquée à cet effet examine également si d'autres amendements doivent être apportés aux dispositions relatives à la PESC».

Grâce à cet ajout, c'est donc bien l'ensemble du titre V du Traité qui peut être soumis à révision. L'UEO a d'ores et déjà annoncé qu'elle procéderait également en 1996 à un réexamen des dispositions qu'elle a elle-même adoptées à Maastricht, y compris les relations entre l'UEO et l'Alliance atlantique²⁸. On y verra l'opportunité d'une extension du concept de défense européenne à partir de 1996-98, parallèlement à la diminution drastique des forces américaines en Europe et à l'euro-péanisation de l'OTAN qui en résultera inévitablement.

27. L'article XII du Traité de Bruxelles modifié prévoit que le Traité «entrera en vigueur à la date du dépôt du dernier instrument de ratification et restera en vigueur pendant cinquante ans. À l'expiration des cinquante ans, chaque Haute Partie Contractante aura le droit de mettre fin au Traité, en ce qui la concerne, à condition d'adresser une déclaration à cet effet au Gouvernement belge avec préavis d'un an». Le Traité de Bruxelles est entré en vigueur en 1948, ce qui porte à 1998 sa date d'expiration selon l'interprétation qu'en donne le Conseil de l'UEO. L'Assemblée parlementaire de l'UEO considère cependant que la date d'expiration est fonction de l'entrée en vigueur du Traité de Bruxelles modifié, c'est-à-dire 1954, ce qui reporterait à 2004 son expiration.

28. *Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale ainsi que membres de l'Union européenne, sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique*, paragraphe 8, dernier alinéa.